



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

N.º 283/2018 – SDHDC/PGR
Sistema Único nº [363070/2018](#)

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL**

A Procuradora-Geral da República vem, com fundamento no art. 4º da Lei nº 8.437/1992, requerer a **SUSPENSÃO** dos efeitos de decisões judiciais que autorizaram o destaque de honorários advocatícios contratuais em precatórios expedidos pela União para o pagamento de diferenças de complementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef – atualmente denominado Fundeb¹), nos autos de ações de execução movidas por estados e municípios de todo o Brasil, pelas razões de fato e de direito adiante expostas.

I – Dos fatos

I.1 – Notícia de diversas decisões, em todo o Brasil, autorizando o destaque de honorários advocatícios contratuais em precatórios relativos a complementações do Fundef.

No ano de 1999, o Ministério Público Federal ajuizou, perante a Seção Judiciária do Estado de São Paulo, a Ação Civil Pública nº 1999.61.00.050616-0, que resultou na condenação da União ao ressarcimento do Fundef, como decorrência da determinação de correção dos cálculos do valor mínimo anual por aluno (VMAA), previsto pelo art. 6º, § 1º, da Lei nº 9.424/96, desde o ano de 1998. A sentença proferida pelo Juízo da 19ª Vara Cível da Seção Ju-

1 O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que vigorou de 1998 a 2006.

diciária de São Paulo foi confirmada pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região, tendo o respectivo acórdão transitado em julgado na data de 1º de julho de 2015.

Paralelamente ao ajuizamento dessa ação coletiva, diversas ações individuais foram propostas por estados e municípios, em todo o território nacional, para a discussão da mesma matéria, buscando-se a condenação da União ao pagamento de diferenças registradas, entre anos de 1998 a 2007, nos repasses financeiros devidos aos demais entes federativos a título de complementação do Fundef, tendo em vista o equivocado critério utilizado pelo ente político central para o cálculo do VMAA.

Embora tenha o MPF iniciado o cumprimento de sentença nos autos de sua ação civil pública, diversos municípios passaram a ajuizar execuções individuais com base no mesmo julgado. Em muitos casos, esses municípios contrataram, sem licitação, escritórios particulares de advocacia para a recuperação dos valores devidos pela União, inserindo, nos respectivos contratos, cláusula que prevê a destinação de percentual – normalmente de 20% – do montante a ser recebido pelo município, a título de complementação do Fundef, para o pagamento de honorários advocatícios.

A União ajuizou ação rescisória em face do acórdão proferido na ACP nº 1999.61.00.050616-0 (AR nº 5006325-85.2017.4.03.0000), vindo a receber provimento cautelar que determinou a suspensão da eficácia do julgado impugnado e, como consequência, de todas as execuções dele derivadas. Dentre os fundamentos utilizados pelo Relator do feito para acolher a pretensão deduzida pela União, constou o desvio de finalidade praticado por vários Prefeitos que, em vez de requererem a execução gratuita do julgado ao Ministério Público Federal, estariam contratando advogados, a um alto custo, para executar o acórdão, transmitindo, assim, a poucos escritórios de advocacia, parte vultosa da complementação bilionária destinada a milhares de alunos e professores do ensino fundamental.

A decisão proferida nessa ação rescisória motivou a propositura de dezenas de pedidos de suspensão de tutela provisória perante esse Supremo Tribunal Federal, por meio dos quais os municípios pretendem sustar a eficácia do citado pronunciamento jurisdicional, e, com isto, dar continuidade às execuções individuais oriundas da ACP nº 1999.61.00.050616-0. Nesses autos, a Procuradoria-Geral da República manifestou-se pelo deferimento parcial dos pleitos suspensivos, para o fim de assegurar-se aos Municípios requerentes o acesso aos recursos bloqueados, mas sob a condição de serem investidos integral e exclusivamente nas

ações e serviços públicos de educação, não sendo possível dar a tais verbas, ainda que parcialmente, destinação para despesas estranhas àquelas compreendidas no âmbito do Fundef, a exemplo do pagamento de eventuais honorários advocatícios acordados.

Este órgão ministerial também formulou pedido de suspensão parcial da eficácia da decisão prolatada na AR nº 5006325-85.2017.4.03.0000, a fim de viabilizar a continuidade da execução coletiva do acórdão proferido na ACP nº 1999.61.00.050616-0, a ser promovida pelo Ministério Público Federal perante o juízo federal de 1ª grau respectivo. A medida liminar requerida foi, no entanto, indeferida pela Presidência dessa Suprema Corte, em decisão contra a qual foi interposto agravo interno, ainda pendente de apreciação.

Ocorre que, não obstante estejam suspensas, neste momento, todas as execuções decorrentes da ACP nº 1999.61.00.050616-0 – o que afasta, em princípio, o risco de aplicação dos recursos do Fundef para o pagamento de honorários advocatícios em execuções individuais promovidas pelos municípios beneficiados pelo acórdão exequendo –, **há diversas execuções em curso, em todo o Brasil, que estão lastreadas em títulos executivos oriundos de ações propostas diretamente pelos municípios, as quais não foram atingidas pela medida cautelar deferida na Ação Rescisória nº 5006325-85.2017.4.03.0000.**

Segundo apurado pela 1ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, órgão que criou Grupo de Trabalho para acompanhamento da execução coletiva do acórdão proferido na ACP nº 1999.61.00.050616-0, em diversas das execuções individuais que continuam em trâmite em todo o país foram proferidas **decisões judiciais autorizando o destaque de honorários advocatícios contratuais nos precatórios expedidos pela União para pagamento das diferenças de complementação do Fundef.**

Referidas decisões, além de contrariarem entendimento firmado por essa Suprema Corte sobre a matéria, como adiante se demonstrará, **causam risco de grave lesão à ordem e à economia públicas**, porquanto permitem que verbas estritamente vinculadas aos gastos em educação sejam aplicadas em finalidade diversa daquela prevista na Constituição Federal e na legislação de regência da matéria.

Diante desse cenário, o Ministério Público do Estado do Maranhão, o Ministério Público Federal no Estado do Maranhão e o Ministério Público de Contas do Estado do Maranhão formularam representação perante o **Tribunal de Contas da União**, que publicou o

Acórdão nº 1.824/2017, firmando o entendimento de que a destinação de valores do Fundef para o **pagamento de honorários advocatícios é ilegal e inconstitucional**.

O Ministério Público Federal (MPF) também tem ingressado com ações civis públicas objetivando a declaração de nulidade dos contratos celebrados entre municípios e escritórios de advocacia, ante a ausência de licitação e a impossibilidade de pagamento de honorários advocatícios com recursos vinculados à educação. Além disso, o MPF tem se manifestado nas execuções movidas pelos municípios, no sentido de que não seja permitido o destaque de honorários contratuais nos respectivos precatórios, o que, porém, não tem sido acatado por alguns Juízos.

A gravidade e urgência da situação, que compreende a possibilidade de desvio de finalidade na aplicação de verba bilionária destinada à educação, exige e justifica a intervenção dessa Suprema Corte, por meio de pronunciamento que, em caráter imediato e abrangente, **suspenda a eficácia de todas as decisões que tenham autorizado o destaque de valores para pagamento de honorários advocatícios em precatórios decorrentes de condenação da União ao repasse de diferenças do Fundef devidas a Estados e Municípios**.

I.2 – Do específico caso do Município de Tianguá/CE, tratado na Ação Civil Pública nº 0801022-63.2016.4.05.8103:

Para exemplificar o relato acima feito, cumpre mencionar o caso da Ação Civil Pública nº 0801022-63.2016.4.05.8103, ajuizada pelo Ministério Público Federal no Ceará com o objetivo de ver reconhecida a nulidade de Convênio de Cooperação Técnico-Financeira de Natureza Específica celebrado entre a Prefeitura Municipal de Tianguá e a Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará – APRECE, e das subcontratações dele decorrentes, sob o fundamento de que a contratação ocorreu sem licitação e não respeitou as disposições constitucionais e infraconstitucionais aplicáveis à matéria.

Segundo narrou o órgão ministerial na inicial da ação, o convênio em questão – e a subcontratação dele decorrente – **envolveu recursos do extinto Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)**, conquistados pelo Município de Tianguá no âmbito da Ação nº 0021950-97.2004.4.05.8100, em desrespeito à finalidade vinculada desses recursos, os quais, por expressa destinação constitucional e legal, devem ser aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino básico.

Por força do aludido convênio, fora determinado, na Ação nº 0021950-97.2004.4.05.8100, o destaque do valor de **R\$ 12.670.049,90 (doze milhões, seiscentos e setenta mil, quarenta e nove reais e noventa centavos)** no Precatório nº 2015.81.00.006.000361, a título de honorários contratuais, em favor da APRECE e outras empresas e advogados subcontratados, tendo o MPF, na ação civil pública movida para impugnar a validade da contratação da referida associação, formulado pedido no sentido de obstar esse pagamento.

A tutela de urgência requerida pelo MPF na ação civil pública fora, entretanto, indeferida pelo Juízo da 18ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado do Ceará. O agravo de instrumento interposto contra essa decisão (AI nº 0802762-81.2017.4.05.0000) não obteve êxito perante o Tribunal Regional Federal da 5ª Região, que negou provimento ao recurso e limitou-se a conceder, de ofício, medida cautelar para suspender o pagamento/levantamento pelo prazo de trinta dias úteis a partir da publicação do acórdão.

Escoado o prazo concedido pelo TRF da 5ª Região, e tendo sido inadmitidos os recursos especial e extraordinário interpostos pelo MPF contra o acórdão da Corte Regional, o Juízo da 18ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado do Ceará, apesar da irrisignação manifestada pelo órgão ministerial – que apontava, inclusive, a incompetência do Juízo para a prática do ato² –, expediu alvarás de levantamento dos recursos referentes ao Precatório nº 2015.81.00.006.000361, viabilizando, com isto, o pagamento de honorários contratuais à APRECE e demais escritórios de advocacia demandados na ação com recursos do Fundef.

O exemplo evidencia a necessidade da concessão imediata de ordem suspensiva da eficácia de todas as decisões proferidas em primeiro grau, e já confirmadas pelos Tribunais Regionais Federais aos quais se encontrem vinculados os Juízos, que tenham conferido autorização para o destaque de valores de honorários advocatícios contratuais em precatórios referentes a verbas do Fundef.

A mera utilização das vias recursais adequadas, em razão de sua natural delonga, não se mostra apta, na hipótese, para sanar a lesão à ordem pública e econômica de diversos municípios brasileiros, decorrente do emprego, em finalidade diversa, de vultosa quantia destinada constitucionalmente à educação básica.

2 Segundo defendido pelo MPF nos autos da ACP nº 0801022-63.2016.4.05.8103, a competência para decidir sobre eventual liberação dos recursos consignados no Precatório nº 2015.81.00.006.000361 cabia à 6ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado do Ceará, perante a qual tramita a Ação nº 0021950-97.2004.4.05.8100, originariamente proposta pelo Município de Tianguá e outros em face da União.

III – Do cabimento da medida de contracautela

Dispõe o art. 4º da Lei 8.437/1992 que caberá pedido de suspensão da execução de medida liminar em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade da decisão, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, conforme transcrito a seguir:

Art. 4º Compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

[...]

Não há impedimento para que se utilize o presente instrumento para impedir uma grave lesão à ordem e à economia públicas de modo coletivo, por (i) economia processual e (ii) por se tratar de busca da máxima efetividade na proteção do direito fundamental à educação, que será erodido pelo uso das verbas do Fundef para pagamento de tais honorários.

Busca-se, por meio da presente medida, a suspensão de provimentos judiciais oriundos de Tribunais Regionais Federais, que tenham confirmado ordens de destaque de honorários advocatícios contratuais em precatórios relativos a recursos do Fundef, sendo cabível, neste caso, a provocação da instância superior para buscar-se a suspensão de seus efeitos, consoante a expressa dicção legal e a reiterada jurisprudência dessa Suprema Corte.

IV – Da competência do Supremo Tribunal Federal

A controvérsia instaurada na origem evidencia a competência da Presidência dessa Suprema Corte para examinar a postulação ora deduzida, uma vez que o núcleo de direito material debatido possui fundamento essencialmente constitucional, gravitando em torno da interpretação e aplicação do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a redação introduzida pela Emenda Constitucional 14/1996.

Com efeito, toda a legislação infraconstitucional que venha a ser, eventualmente, utilizada para a resolução das contenda será, ou deverá ser, interpretada levando-se em consi-

deração o dispositivo constitucional indicado, o que, como dito, confere índole eminentemente constitucional ao conteúdo da demanda.

V - Dos fundamentos jurídicos – Evidente prejuízo ao interesse público na destinação de verbas vinculadas à educação para pagamento de honorários advocatícios - Risco de grave lesão à ordem e à economia públicas

A matéria trazida a exame dessa Presidência, neste momento, não é inédita no Supremo Tribunal Federal, tendo sido discutida pelo Plenário da Corte no julgamento conjunto das ACOs 648/BA, 660/AM, 669/SE e 700/RN, em 06.09.2017, quando se afirmou a destinação vinculada das verbas de complementação do Fundef repassadas pela União a Estados e Municípios em razão de condenação judicial, nos seguintes termos:

ACÕES CÍVEIS ORIGINÁRIAS. ESTADO DA BAHIA. DIREITO FINANCEIRO. FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO – FUNDEF. EMENDA CONSTITUCIONAL 14/1996. COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO. FUNÇÃO SUPLETIVA. VALOR MÍNIMO NACIONAL POR ALUNO. FIXAÇÃO. LEI 9.424/1996. DECRETO 2.264/1997. FORMA DE PAGAMENTO. OBRIGAÇÃO DE PAGAR. SISTEMÁTICA DOS PRECATÓRIOS. **VINCULAÇÃO À FINALIDADE CONSTITUCIONAL DE ENSINO**. DANO MORAL COLETIVO.

[...]

8. O adimplemento das condenações pecuniárias por parte da União e respectiva disponibilidade financeira aos Autores vinculam-se à finalidade constitucional de promoção do direito à educação, única possibilidade de dispêndio dessas verbas públicas.

[...]

(ACO 648, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, Relator p/ Acórdão: Min. EDSON FA-CHIN, Tribunal Pleno, julgado em 06/09/2017, DJe 09/03/2018) (grifou-se)

Há, ainda, diversos pleitos suspensivos em trâmite perante essa Corte, propostos por municípios de todo o Brasil para sustar a eficácia da decisão proferida na Ação Rescisória nº 5006325-85.2017.4.03.0000, nos quais a Procuradoria-Geral da República apontou a necessidade de **condicionamento do deferimento dos pedidos à impossibilidade de destinação das verbas objeto de execução para finalidades estranhas aos objetivos do Fundef, a exemplo do pagamento de honorários advocatícios.**

O objetivo desta medida é, pois, dentro da linha de atuação que vem sendo empreendida pelo Ministério Público Federal em âmbito nacional, a obtenção de comando que

suspenda a eficácia de todas as decisões que tenham autorizado a realização de destaque de honorários advocatícios em precatórios referentes a valores de complementação do Fundef, nos autos das execuções que não se encontram suspensas por força da tutela cautelar concedida em favor da União na AR nº 5006325-85.2017.4.03.0000, de modo a obstar o severo abalo à ordem pública e à economia de diversos entes federativos, e frear a multiplicação de de novas decisões com idêntico conteúdo, em prestígio da economia processual e da racionalidade na atuação jurisdicional do Supremo Tribunal Federal.

Feito esse esclarecimento, cumpre destacar que não se ignora que o deferimento dos pedidos de suspensão de segurança, de liminar e de antecipação de tutela tem caráter excepcional, sendo imprescindível perquirir a potencialidade de a decisão combatida ocasionar lesão à ordem, segurança, saúde e/ou economia públicas, não cabendo nesta sede, em princípio, a análise do mérito da ação principal.

Essa Suprema Corte, entretanto, já decidiu ser possível um juízo mínimo acerca da matéria de fundo analisada na origem, para concluir-se pela viabilidade ou inviabilidade da medida de contracautela, afirmando que “a delibação do mérito, na decisão que suspende os efeitos da liminar, visa a verificar a plausibilidade ou não do pedido, a firmar-se como roteiro na interpretação das razões referidas no art. 4º da citada Lei 4.348/64 e que foram trazidas, pelo órgão público, ao exame do Presidente do Tribunal” (SS nº 1.272/RJ, Relator Min. Carlos Velloso, DJ de 19.05.1998 – trecho do voto do Relator).

No caso em análise, sem que se pretenda, aqui, antecipar debate que deve ter lugar nas instâncias ordinárias e pelas vias processuais adequadas, cabe tecer algumas considerações a fim de demonstrar, a um só tempo, **a falta de amparo jurídico para a prolação de ordens judiciais de destaque de honorários advocatícios em precatórios referentes ao Fundef, e a plausibilidade da pretensão deduzida na presente sede.**

De início, cabe repisar o entendimento firmado pelo Plenário dessa Suprema Corte, já acima mencionado, no sentido de que o adimplemento das condenações pecuniárias impostas à União, relativamente à complementação do Fundef, vincula-se à finalidade constitucional de promoção do direito à educação, inexistindo possibilidade de destinação dessas verbas para pagamento de despesas estranhas àquela finalidade.

Anteriormente a esse julgado, em 8 de setembro de 2017, a Presidência dessa Corte já havia deferido requerimento, nos autos da Suspensão de Liminar nº 1.107/PA, para

sustar a eficácia de decisão proferida pela Relatora do Agravo de Instrumento nº 0007950-02.2017.4.01.0000, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que determinara o bloqueio de 20% do valor do precatório expedido nos autos do Processo nº 2599-27.2013.4.01.3900, que tramita perante a 5ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado do Pará. Na ocasião, a Ministra Cármen Lúcia, então Presidente do STF, acolhendo parecer da PGR, entendeu que:

[...] a decisão impugnada tem a potencialidade de causar grave lesão à ordem e à economia públicas porque importa em bloqueio de verba do Fundeb, cuja destinação constitucional é taxativa: [...]

A determinação de bloqueio de R\$ 5.777.370,10 (cinco milhões, setecentos e setenta e sete mil, trezentos e setenta reais e dez centavos) da conta do Fundeb (n. 12.244-0, agência 4132-7) de titularidade do Município de Marituba/PA em favor do escritório de advocacia Moraes & Fonteles Advogados Associados S/S como garantia de pagamento de honorários advocatícios parece, nesse exame próprio das medidas de contracautela, justificar a suspensão pleiteada.

Sem adentrar no debate referente à validade ou não do contrato firmado entre o escritório interessado e o Município, menos ainda no objeto da aludida avença e na extensão dos serviços prestados, cumpre registrar que o precatório titularizado pelo Município não se presta para o pagamento de dívidas outras diversas daquelas referentes à “manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica, entre as quais não se inclui o pagamento de honorários advocatícios” (doc.), como destacado pela União.

Mantido o bloqueio, é possível que parte relevante das medidas necessárias para a materialização do direito fundamental à educação básica sejam obstadas, conduzindo a prejuízo a ser suportado por toda a coletividade municipal.

No dia 7 de junho de 2018, o Ministro Edson Fachin, Relator do Ag. Reg. no Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.122.529/PE, **reformou decisão do TRF da 5ª Região**, determinando a manutenção da “vinculação necessária entre as verbas complementares da União e a manutenção e desenvolvimento da educação básica e na valorização dos profissionais da educação, inclusive no tocante aos honorários advocatícios contratuais”.

Nessa mesma decisão, o Ministro Fachin consignou que “o acórdão recorrido diverge da jurisprudência do STF, quando não considera a vinculação necessária entre as verbas complementares da União e a manutenção e desenvolvimento da educação básica e na valorização dos profissionais da educação”. E continuou: “a derivação da finalidade constitucional das receitas públicas reverbera nos honorários contratuais advocatícios, como se extrai do assentado pelo Plenário do Tribunal de Contas da União no Acórdão 1.824/2017, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, j. 23.08.2017”.

Nota-se, dessa forma, que o entendimento firmado nessa Corte afirma a vinculação da verba às finalidades constitucionais do Fundef, **mesmo com relação ao pagamento de honorários advocatícios.**

Recentemente, o **Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do REsp nº 1.703.697/PE³, fixou tese no sentido da impossibilidade de retenção de honorários advocatícios em crédito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) concedido por via judicial.** A decisão teve como fundamento a previsão constitucional de vinculação dos recursos do Fundeb às hipóteses exclusivas de manutenção e desenvolvimento da educação básica no Brasil.

Conforme noticiado no sítio eletrônico daquela Corte Superior, o Ministro Og Fernandes, relator do caso, afirmou que, “constatada a vinculação constitucional e legal específica dos recursos do Fundef/Fundeb bem como a manutenção dessa característica mesmo quando referidos valores constarem de título executivo judicial, inexistente possibilidade jurídica de aplicação do artigo 22, parágrafo 4º, da Lei 8.906/94, sob pena de caracterizar verdadeira desvinculação que, a toda evidência, é expressamente proibida por lei e não encontra previsão constitucional”.

Esse é, ademais, o entendimento também externado pelo Tribunal de Contas da União a respeito da matéria, conforme enunciado fixado **no já referido Acórdão 1824/2017-Plenário**, nos seguintes termos:

A destinação de valores de precatórios relacionados a verbas do Fundef e do Fundeb para o pagamento de honorários advocatícios é inconstitucional, por ser incompatível com o art. 60 do ADCT, com a redação conferida pela EC 14/1996, bem como é ilegal, por estar em desacordo com as disposições da Lei 11.494/2007.

Verifica-se, assim, que a autorização judiciais para destaque de honorários advocatícios contratuais em precatórios expedidos pela União para pagamento de diferenças de complementação do Fundef viola frontalmente o ordenamento jurídico constitucional e infraconstitucional, e contraria a orientação firmada pelos Tribunais Superiores sobre a temática, carecendo de respaldo jurídico capaz de justificá-la.

3 Acórdão pendente de publicação.

Não bastasse isso, a prolação de comandos judiciais nesse sentido revela acentuada potencialidade lesiva aos valores da ordem e da economia públicas, tutelados pela legislação de regência do pedido de contracautela.

Isso porque tais decisões têm o condão de repercutir diretamente na capacidade dos entes municipais de desenvolver os serviços públicos de educação, na medida em que os priva de parcela significativa de recursos destinados a essa finalidade, reconhecidos, por decisão judicial definitiva, como devidos pela União.

É de conhecimento geral que o sistema público de ensino, em todo o País, necessita de intervenções drásticas e urgentes do Poder Público, de modo a promover o seu desenvolvimento e aperfeiçoamento, a fim de elevar a sua qualidade e ampliar o acesso da população. Nesse contexto, revela-se urgente a necessidade de os municípios disporem, em sua integralidade, das verbas devidas pela União, a fim de investi-las, o quanto antes, nas ações e serviços de educação, **preservando-se a finalidade constitucional e legal dessas verbas.**

Firme nesse entendimento, e tendo em vista a essencialidade do bem jurídico aqui protegido – qual seja, a educação fundamental –, que está a demandar uma proteção especial do Estado, há de se deferir a medida suspensiva pleiteada, de modo a propiciar a adequada destinação das verbas de complementação federal do Fundef repassadas aos municípios brasileiros.

O mesmo raciocínio desenvolvido na SL nº 1.107/PA, aplicado ao presente pleito suspensivo, impõe o deferimento do pedido ora formulado, em razão da indubitável presença dos requisitos autorizadores da medida excepcional de contracautela, como reconhecido pela Presidência dessa Corte na apreciação de caso similar.

VI – Excepcionalidade do caso que justifica a imediata intervenção do Supremo Tribunal Federal. Caráter coletivo da controvérsia. Necessidade de tratamento uniforme.

Consoante exposto no relato dos fatos que embasam a propositura do presente incidente suspensivo, o caso aqui versado possui dimensão nacional, envolvendo municípios de todo o Brasil, que receberam, durante os anos de vigência do extinto Fundef, complementações federais em valor inferior àquele efetivamente devido pela União, em prejuízo do direito à educação.

A conduta lesiva do ente político central gerou, portanto, dano de natureza difusa, a envolver toda a coletividade (destinatária do direito à educação), **o que, inclusive, legitimou o Ministério Público Federal a propor ação civil pública (ACP nº 1999.61.00.050616-0, já mencionada acima) para a tutela do interesse público envolvido no conflito, na qual foi reconhecido o dever da União de repassar aos demais entes federativos as diferenças de complementação do Fundef, decorrentes do recálculo do VMAA em conformidade com os critérios legalmente estabelecidos, para correta aplicação das verbas constitucionalmente destinadas à educação.**

O caráter notoriamente coletivo da controvérsia e sua natureza eminentemente jurídica (que dispensa a análise de especificidades fáticas em cada uma das ações propostas), bem como a essencialidade do bem jurídico tutelado (direito fundamental à educação), exigem tratamento uniforme da matéria, de modo a evitar que o trâmite de diversas execuções individuais em todo o país, com pedidos de destaque nos respectivos precatórios para pagamento de honorários advocatícios contratuais, **coloquem em risco o próprio objeto da demanda coletiva ajuizada pelo Ministério Público Federal, qual seja, a proteção do direito à educação.**

Segundo levantamento feito pelo Ministério Público Federal, nos autos da ACP nº 1999.61.00.050616-0, o passivo da União em relação ao erro na forma de cálculo do valor mínimo anual por aluno no âmbito do Fundef, para fins de complementação federal, no período de 1998 a 2006, pode alcançar mais de **90 bilhões de reais**.

Esse dado é relevante, e não pode ser desconsiderado na análise do presente requerimento, cujo objetivo é evitar que parcela considerável desse valor seja desviada de sua finalidade constitucional e legal, que somente compreende, como visto, os gastos com ações e serviços para manutenção e desenvolvimento da educação básica.

Cabe registrar que a Procuradoria-Geral da República diligenciou no sentido de obter, junto à Advocacia-Geral da União, a relação numérica, por estado, das ações de conhecimento e de execução propostas pelos municípios que fazem jus à diferença de complementação devida pela União, no âmbito do Fundef, mas não obteve resposta ao questionamento⁴.

Assim, embora não se possa, neste momento, individualizar as execuções nas quais foi proferida ordem de destaque de honorários advocatícios contratuais em precatórios

⁴ A solicitação de dados foi encaminhada à AGU por meio do OFÍCIO 217/2018/1ªCCR, de 23 de agosto de 2018, subscrito pela Subprocuradora-geral da República Elizeta Maria de Paiva Ramos.

relativos ao Fundef, dada a existência de processos semelhantes em todo o território nacional, e a ausência de resposta da AGU à solicitação feita por este órgão ministerial, compreende-se que tal circunstância não constitui óbice ao acolhimento do pedido ora formulado, cuja implementação não depende, em absoluto, da apresentação desse dado, em face da notoriedade da situação, que já ensejou inclusive edição de acórdão do Tribunal de Contas da União.

A expedição de ofícios aos Tribunais Regionais Federais, com determinação de suspensão dos efeitos de todas as decisões que tenham autorizado o mencionado destaque de honorários, revela-se, diante das circunstâncias, providência eficaz e apta a estancar a grave lesão decorrente da destinação de recursos da educação para finalidades estranhas àquelas que motivaram a criação do Fundef.

O expressivo montante de recursos públicos envolvidos na questão ora submetida a essa Corte, e o risco de severo prejuízo ao interesse público resultante da manutenção dos efeitos desses pronunciamentos jurisdicionais, são suficientes para demonstrar a urgência da medida de contracautela ora vindicada, a justificar a impossibilidade de aguardar-se a realização de levantamento quantitativo e qualitativo de todas as ações que se enquadram no contexto aqui descrito.

VII – Conclusão

Ante o exposto, a Procuradora-Geral da República requer, em caráter geral e abrangente, a suspensão da eficácia de todas as decisões judiciais que, em execuções movidas por estados e municípios em todo o Brasil, tenham autorizado o destaque de honorários advocatícios contratuais em precatórios expedidos pela União para o pagamento de diferenças de complementação do Fundef, conforme acima exposto.

Pede-se, ainda, que seja conferido ao presente pedido efeito suspensivo liminar, consoante autoriza o art. 4º, § 7º, da Lei 8.437/1992, tendo em vista a plausibilidade do direito invocado, nos termos da fundamentação desenvolvida acima, e a urgência na concessão da medida de contracautela, em virtude do evidente prejuízo ao direito fundamental à educação brasileira.

Para a implementação da medida, requer-se a expedição ofícios aos Tribunais Regionais Federais de todas as regiões, a fim de que façam cumprir a decisão dessa Suprema Corte no âmbito das respectivas jurisdições.

Brasília, 13 de dezembro de 2018.

Raquel Elias Ferreira Dodge
Procuradora-Geral da República